

Społeczeństwo informacyjne a postępowanie administracyjne. Zagadnienia wybrane

dr Joanna Wyporska-Frankiewicz
Zakład Sądownictwa Administracyjnego
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Łódzki

1. Truizmem jest chyba stwierdzenie, że z administracją „spotykamy się” wszyscy od urodzenia aż do śmierci i to często niezależnie od tego czy tego chcemy, czy też nie[1]. A co za tym idzie, życie każdego człowieka niejako „płynie” od sprawy do sprawy administracyjnej. Równocześnie stojące przed administracją zadania ewoluują, a ich liczba wzrasta. Zmienia się też sposób działania administracji, a także obowiązujące ją procedury, co jest związane ze zmianami, jakie zachodzą we współczesnym świecie. Dzisiaj człowiek już nie tylko pyta dlaczego i na jakiej podstawie, ale i dostrzega wartość czasu, ciągle się spieszy, a przez to czas swój bardzo sobie ceni i chciałby, żeby jego sprawy były załatwiane natychmiast. Znaczenie czasu dostrzega też coraz częściej ustawodawca, wprowadzając rozwiązania prawne dyscyplinujące administrację do coraz sprawniejszego działania. Zmiany te bez wątpienia wpisują się w pojęcie społeczeństwa informacyjnego, które jest również określane mianem społeczeństwa wiedzy[2]. Pojęcie to nie jest jednoznaczne, a jego źródeł należy upatrywać w nauce japońskiej[3] i amerykańskiej[4], niemniej jednak wpisuje się ono coraz silniej i w polską rzeczywistość. Społeczeństwo informacyjne to społeczeństwo, w którym na dużą skalę wykorzystywane są nowoczesne metody przetwarzania informacji. Można wręcz powiedzieć, że społeczeństwo informacyjne bazuje na informacjach zaczerpniętych z sieci internetowej, która pozwala zarówno na bardzo szybkie uzyskiwanie różnego rodzaju danych, jak również na szybkie reagowanie na informację np. przez wysłany e-mail. Społeczeństwo informacyjne charakteryzuje się więc przygotowaniem i zdolnością do użytkowania systemów informatycznych, skomputeryzowane i wykorzystujące środki telekomunikacji do przesyłania i zdalnego przetwarzania informacji[5]. Społeczeństwo informacyjne to również społeczeństwo, w którym informacja znalazła szerokie zastosowanie w codziennym życiu społecznym, kulturalnym, ekonomicznym oraz politycznym. Społeczeństwo informacyjne jest wyposażone w rozwinięte środki komunikacji i przetwarzania informacji, które są podstawą tworzenia większości dochodu narodowego oraz zapewniają źródło utrzymania większości ludzi. Charakteryzując społeczeństwo określane mianem informacyjnego wskazuje się, że dotyka ono wielu sfer życia – począwszy od edukacji, poprzez technikę, a na ekonomii kończąc. Społeczeństwo informacyjne ma bowiem wolny dostęp do informacji, jest niejako kreowane przez Internet i stale rozwijającą się technologię, a przetwarzanie informacji jest podstawą pracy i sposobem zarabkowania przez większość społeczeństwa. Przetwarzanie informacji jest również traktowane jako droga do umiejętności, wiedzy i władzy. Społeczeństwo informacyjne jest też określane mianem społeczeństwa postnowoczesnego lub przemysłowego, w którym najważniejszą rolę odgrywają techniczne narzędzia komunikacji, magazynowania i przekształcania informacji. Co więcej, społeczeństwo informacyjne jest społeczeństwem z wysoko rozwiniętym sektorem usług nowoczesnych (bankowość, finanse, telekomunikacja, informatyka, badania i rozwój oraz zarządzanie), gdzie gospodarka oparta jest na wiedzy, a co więcej, gdzie następuje renesans społeczności lokalnej, urozmaicenie życia społecznego i kreowanie społeczeństwa otwartego[6].

Bez wątpienia więc społeczeństwo informacyjne to nowy typ społeczeństwa, który ukształtował się w krajach postindustrialnych, w których rozwój technologii osiągnął najszybsze tempo. Przy czym w takich społeczeństwach zasadniczymi czynnikami konkurencyjności - i to zarówno w przemyśle, jak i w usługach - jest zarządzanie informacją, jej jakością i szybkość przepływu. Należy też zwrócić uwagę na to, że państwa G-7 w 1995 r. a Unia Europejska już w 1993 r. ustaliły zasady odnoszące się do społeczeństwa informacyjnego, wskazując na: powszechny dostęp wszystkich ludzi do podstawowego zakresu techniki komunikacyjnej i informacyjnej; otwarta sieć – a więc nieskrępowany dostęp do niej wszystkich operatorów i usługodawców; zdolność wzajemnego łączenia się i przetwarzania danych; kompatybilność i zdolność współpracy wszelkiej techniki umożliwiającej pełny kontakt bez względu na miejsce pobytu ludzi i stworzenie warunków dla konkurencji w tej dziedzinie. Zmiany związane z rozwojem społeczeństwa informacyjnego są bez wątpienia zdecydowanie pozytywne, niemniej jednak pojawienie się i rozwój takiego społeczeństwa oznacza też poważne zróżnicowanie społeczne, które nie będzie możliwe do przezwyciężenia bez dużych inwestycji w infrastrukturę i oświatę. Co za tym idzie, rozwój społeczeństwa informacyjnego może również doprowadzić do pogłębienia różnic cywilizacyjnych i gospodarczych.

Polska bez wątpienia już od początku lat 90-tych podejmuje kroki zmierzające do osiągnięcia fazy społeczeństwa informacyjnego – obserwujemy bowiem chociażby rozbudowę nowoczesnej sieci telekomunikacyjnej, która obejmuje cały kraj, a co więcej obserwować można permanentny proces wdrażania społeczeństwa do pełnego wykorzystywania możliwości, jakie dają środki masowej komunikacji i informacji. Co więcej, obecnie w Polsce pojawiło się wręcz pojęcie „społeczeństwo cyfrowe”, a pracę związaną z wcieleniem w życie tego pojęcia podjęło Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, które wskazuje, iż społeczeństwo informacyjne – to takie, które korzysta z sieci i zgromadzonych w niej zasobów, stawia na nowe cyfrowe umiejętności, korzysta z narzędzi cyfrowych do wyrażania opinii i konsultowania decyzji władz, tworzy narzędzia wspierające wzajemne zaufanie i kapitał społeczny. Przy czym, zdaniem Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji priorytetem jest wspieranie szerokiego dostępu do Internetu, a co za tym idzie do zasobów dostępnych w sieci i doskonalenie umiejętności cyfrowych Polaków. Ministerstwo to podjęło również zadanie opracowania i realizacji rządowej Strategii Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego[7].

2. Współczesna administracja musi również wychodzić naprzeciw społeczeństwu informacyjnemu. Pojawiło się nawet pojęcie tzw. e-administracji, czyli administracji elektronicznej, która pozwala obywatelowi załatwić wiele spraw korzystając z komputera, a urzędnikowi ma ułatwić pracę[8].

Nie ulega też wątpliwości to, że nowoczesne urządzenia techniczne pozwalają na bardzo szybki dostęp do różnego rodzaju informacji, w tym tych dotyczących funkcjo-

nowania administracji – co bez wątpienia jest zjawiskiem pozytywnym i wpisuje się w podstawowe założenia społeczeństwa informacyjnego. Tym bardziej, że co do zasady funkcjonowanie administracji jest jawne, a co więcej w prawie polskim istnieje szeroki dostęp do informacji publicznej. Należy przy tym zaznaczyć, że już ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej[9] wskazuje na prawo do informacji i to w różnych aspektach. Ustawodawca założył bowiem, że „Każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji” (art. 54 ust. 1 konstytucji), a co więcej „Cenzura przewencyjna środków społecznego przekazu oraz koncesjonowanie prasy są zakazane. Ustawa może wprowadzać obowiązek uprzedniego uzyskania koncesji na prowadzenie stacji radiowej lub telewizyjnej” (art. 54 ust. 2 konstytucji). Równocześnie w treści art. 61 ust. 1 ustawy zasadniczej zaznaczono, iż „Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”, przy czym „Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu” (art. 61 ust. 2 konstytucji). Zaznaczono przy tym, że „Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa” (art. 61 ust. 3 konstytucji). Nadto w myśl art. 61 ust. 4 konstytucji „Tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy”. Równocześnie z art. 74 ust. 3 konstytucji wynika, iż każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska. A zgodnie z art. 213 ust. 1 ustawy zasadniczej Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji. Należy też zauważyć, że ustawodawca uszczegółowił problematykę dostępu do informacji publicznej przepisami ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej[10]. Przede wszystkim prawodawca przesądził, iż informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych, a co za tym idzie podlega ona udostępnieniu i ponownemu wykorzystywaniu na zasadach i w trybie określonym w ustawie (art. 1 udip). Prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje co do zasady każdemu, a co więcej, od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego (art. 2 udip). Równocześnie ustawodawca zaznaczył, że prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do: po pierwsze; uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego; po drugie; wglądu do do-

kumentów urzędowych; po trzecie; dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. Nadto, prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do niezwłocznego uzyskania informacji publicznej zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych (art. 3 udiop). Obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, przy czym ustawodawca sformułował przykładowy katalog takich podmiotów w art. 4 udiop. Zatem prawo do informacji publicznej ujął ustawodawca bardzo szeroko, wskazując jedynie że podlega ono ograniczeniu: w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych (art. 5 ust. 1 udiop); ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy (art. 5 ust. 2 udiop)[11]. Należy też zwrócić uwagę na to, że „Nie można, z zastrzeżeniem ust. 1 i 2, ograniczać dostępu do informacji o sprawach rozstrzyganych w postępowaniu przed organami państwa, w szczególności w postępowaniu administracyjnym, karnym lub cywilnym, ze względu na ochronę interesu strony, jeżeli postępowanie dotyczy władz publicznych lub innych podmiotów wykonujących zadania publiczne albo osób pełniących funkcje publiczne – w zakresie tych zadań lub funkcji” (art. 5 ust. 3 udiop), a co więcej „Ograniczenia dostępu do informacji w sprawach, o których mowa w ust. 3, nie naruszają prawa do informacji o organizacji i pracy organów prowadzących postępowania, w szczególności o czasie, trybie i miejscu oraz kolejności rozpatrywania spraw” (art. 5 ust. 4 udiop).

Wyrazem niejako „wyjścia naprzeciw” społeczeństwu informacyjnemu są również zmiany, które wprowadzono w przepisach normujących ogłaszanie aktów prawnych tj. ustawie z dnia 2 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych[12]. Zgodnie bowiem z art. 2a ust. 1 uogł „Akty normatywne i inne akty prawne podlegające ogłoszeniu ogłasza się w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne(...), chyba że ustawa stanowi inaczej”. Równocześnie ustawodawca postanowił, że co do zasady dzienniki urzędowe wydaje się w postaci elektronicznej, a dla każdego dziennika urzędowego wydawanego w postaci elektronicznej organ wydający prowadzi odrębną stronę internetową[13]. Bez wątpienia więc tak szeroki dostęp do obowiązującego w Polsce prawa i zmian jakie w nim zachodzą – i to za pomocą Internetu – jest zgodny z ideą społeczeństwa informacyjnego. Co więcej, idei tej służy również bardzo szeroki dostęp do informacji publicznej. Należy również zaznaczyć, że w ideę społeczeństwa informacyjnego wpisuje się też bardzo szeroki dziś dostęp do orzecznictwa sądów administracyjnych. Na stronach internetowych NSA[14] publikowane jest bowiem orzecznictwo zarówno wojewódzkich sądów administracyjnych jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego, co służy nie tylko obywatelowi ale i organom administracji. Te ostatnie bowiem sięgając do Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych[15] mogą nie tylko śledzić dorobek judykatury, ale i bardzo szybko

sprawdzić – oczywiście gdy znają sygnaturę akt sądowych – czy zapadło już orzeczenie w interesującej je sprawie i jakie jest jej rozstrzygnięcie. Nadto, CBOSA daje również możliwość zapoznania się z uzasadnieniami orzeczeń sądowych – co również należy ocenić bardzo pozytywnie.

3. Zachodzące w społeczeństwie zmiany związane przede wszystkim z postępem technicznym wymusiły więc niejako na ustawodawcy dokonanie rewizji dotychczas obowiązujących zasad. A co za tym idzie wprowadzono również zmiany w procedurze administracyjnej, które miały wyjść naprzeciw szybkości z jaką dzisiaj następuje obieg informacji.

Niezależnie jednak od zmian jakie zachodzą we współczesnym świecie organy administracji (rządowej jak i samorządowej) nieustannie załatwiają powierzone im przez ustawodawcę zadania korzystając przy tym z różnych, przewidzianych przepisami prawa narzędzi, określanych mianem prawnych form działania. A jedną z takich form, wykorzystywanych w stosunkach administracyjnych szczególnie często, jest decyzja administracyjna. Służy ona administracji do władczego orzekania o prawach bądź też obowiązkach podmiotów administrowanych, a załatwiając sprawę w formie decyzji administracyjnej organy administracji obowiązane są stosować przepisy kpa. Zgodnie bowiem z treścią art. 1 kpa „Kodeks postępowania administracyjnego normuje postępowanie: 1) przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych, 2) przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw określonych w pkt 2, (...)”. Przy czym oprócz postępowania jurysdykcyjnego w kodeksie unormowano również tzw. postępowania uproszczone, tj. postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń oraz postępowanie w sprawach skarg i wniosków. Należy podkreślić, że przepisy kpa szczegółowo określają zasady procedowania, którymi związany jest nie tylko organ prowadzący postępowanie ale i jego strona[16]. Reguły te porządkują relacje zachodzące między organem administracji a stroną, a ich naruszenie nie jest obojętne dla postępowania - rodzi bowiem określone konsekwencje procesowe. Regulacje kodeksowe służą przede wszystkim zapewnieniu stronom określonych gwarancji procesowych, które organ jest zobligowany zrealizować w toku postępowania. Niemniej jednak szczególnie dzisiaj, w dobie społeczeństwa nowoczesnego, niektóre z tych reguł wydają się przestarzałe i niepotrzebne, szczególnie ludziom młodym przyzwyczajonym do bardzo szybkiego przepływu informacji i kontaktów za pośrednictwem sieci informatycznej. Bez wątpienia jednak trudno wyobrazić sobie prawidłowe, a przede wszystkim bezpieczne procedowanie bez określonych przepisami prawa reguł. Zatem przede wszystkim z uwagi na zapewnienie bezpieczeństwa w relacjach organ – strona, należy bardzo ostrożnie podchodzić do wszelkich odstępstw w tym względzie.

Bez wątpienia jednak również w sferze administracyjnoprawnej widoczny jest konflikt - reguły administrowania kontra wymogi społeczeństwa informacyjnego, który jest szczególnie widoczny w procedurze. Nie ulega jednak wątpliwości, że ustawodawca dostrzega potrzebę większej otwartości struktur administracji na zdobycze społecznego świata, a co za tym idzie również w postępowaniu administracyjnym widoczne są zmiany, które mają wychodzić naprzeciw społeczeństwu informacyjnemu. Bez wątpienia też współczesne postępowanie administracyjne zawiera wiele reguł, które nie tylko służą społeczeństwu informacyjnemu, ale i je rozwijają wykorzystując przy tym zdobycze najnowszej techniki. Należy zaznaczyć, że zasadnicze zmiany w postępowaniu administracyjnym związane z wyodrębnieniem i rozwojem tzw. społeczeństwa informacyjnego zostały wprowadzone zarówno przepisami ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną[17], jak i przepisami ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne[18].

Analizując przepisy kpa z uwagi na wartości, które służą społeczeństwu informacyjnemu można wskazać na szereg przepisów. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na art. 9 kpa tj. zasadę udzielania informacji. Przepis ten stanowi, iż „Organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznanomości prawa i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek” i bez wątpienia poprzez obowiązek udzielania w szerokim zakresie informacji prawnej służą rozwojowi społeczeństwa informacyjnego. W sposób bardzo wyraźny w ramy społeczeństwa informacyjnego wpisuje się też obowiązująca w postępowaniu administracyjnym zasada pisemności. Zgodnie bowiem z art. 14 § 1 kpa „Sprawy należy załatwiać w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących Zadania publiczne (...), doręczanego środkami komunikacji elektronicznej”. Przy czym ustawodawca dostrzegł również wagę i znaczenie doręczeń dokonywanych drogą elektroniczną. W myśl art. 391 § 1 kpa „doręczenie następuje za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (...), jeżeli strona lub inny uczestnik postępowania: 1) wystąpił do organu administracji publicznej o doręczenie albo 2) wyraził zgodę na doręczenie mu pism za pomocą tych środków”. Ustawodawca określił przy tym szczegółowo jak powinno wyglądać takie doręczenie zaznaczając w art. 46 § 4 kpa, iż „W celu doręczenia dokumentu w formie dokumentu elektronicznego organ administracji publicznej, z zastrzeżeniem § 6, przesyła na adres elektroniczny adresata informację zawierającą: 1) wskazanie, że adresat może odebrać dokument w formie dokumentu elektronicznego, 2) wskazanie adresu elektronicznego,

z którego adresat może pobrać dokument i pod którym powinien dokonać potwierdzenia doręczenia dokumentu, 3) pouczenie dotyczące sposobu odbioru dokumentu, a w szczególności sposobu identyfikacji pod wskazanym adresem elektronicznym w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej oraz informacji o wymogu podpisania urzędowego poświadczenia odbioru w sposób wskazany w art. 20a ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne” (art. 46 § 4 kpa). Niemniej jednak w przypadku doręczenia pisma za pomocą środków komunikacji elektronicznej doręczenie jest skuteczne, jeżeli w terminie 7 dni od dnia wysłania pisma organ administracji publicznej otrzyma potwierdzenie doręczenia pisma, a w razie nieotrzymania takiego potwierdzenia organ doręcza pismo w sposób określony w przepisach rozdziału 9 działu I kpa, dla pisma w formie innej niż forma dokumentu elektronicznego (art. 46 § 3 kpa). Przy czym doręczenie dokumentu w formie elektronicznej do podmiotu publicznego następuje przez elektroniczną skrzynkę pocztową tego podmiotu, w sposób określony przepisami ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Należy też zwrócić uwagę na treść art. 49 kpa, zgodnie z którym „Strony mogą być zawiadamiane o decyzjach i innych czynnościach organów administracji publicznej przez obwieszczenie lub w inny zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości sposób publicznego ogłaszania, jeżeli przepis szczególny tak stanowi; w tych przypadkach zawiadomienie bądź doręczenie uważa się za dokonane po upływie czternastu dni od dnia publicznego ogłoszenia”[19]. Idei społeczeństwa informacyjnego odpowiada również możliwość wzywania w tzw. szczególnej formie. Ustawodawca zaznaczył bowiem, że w sprawach nie cierpiących zwłoki wezwania można dokonać również telefonicznie albo przy użyciu innych środków łączności, z podaniem danych wymienionych w art. 54 § 1 oraz imienia, nazwiska i stanowiska służbowego pracownika organu wzywanego. Przy czym zgodnie z wolą ustawodawcy wezwanie dokonane w taki sposób powoduje skutki prawne tylko wtedy, gdy nie ma wątpliwości, że dotarło do adresata we właściwej treści i w odpowiednim terminie (art. 55 § 2 kpa). Również w przepisach normujących terminy (rozdział 10, Działu I kpa) ustawodawca przewidział, że termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało między innymi „wysłane w formie dokumentu elektronicznego do organu administracji publicznej, a nadawca otrzymał urzędowe poświadczenie odbioru”. Równocześnie w myśl art. 61 § 3a kpa „Datą wszczęcia postępowania na żądanie strony wniesione drogą elektroniczną jest dzień wprowadzenia żądania do systemu teleinformatycznego organu administracji publicznej”. Ustawodawca przewidział też możliwość wniesienia podania nie tylko pisemnie i ustnie do protokołu, ale również telegraficznie, za pomocą telefaksu, a także za pomocą innych środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej utworzoną na podstawie ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (art. 63 § 1 kpa). Przy czym zaznaczył, że „Podanie wniesione w formie doku-

mentu elektronicznego powinno: 1) być uwierzytelnione przy użyciu mechanizmów określonych w art. 20a ust. 1 albo ust. 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz 2) zawierać dane w ustalonym formacie, zawartym we wzorze podania określonym w odrębnych przepisach, jeżeli te przepisy nakazują wnoszenie podań według określonego wzoru” (art. 63 § 3a kpa), a w przypadku wniesienia podania w formie dokumentu elektronicznego organ jest obowiązany potwierdzić jego wniesienie przez doręczenie urzędowego poświadczenia odbioru na wskazany przez wnoszącego adres elektroniczny (art. 63 § 4 in fin kpa). Ustawodawca nałożył też na organy administracji obowiązek prowadzenia metryki sprawy administracyjnej – również w formie elektronicznej. Z treści art. 66a § 1 kpa wynika bowiem, że „W aktach sprawy zakłada się metrykę sprawy w formie pisemnej lub elektronicznej”[20]. Wyrazem realizacji idei społeczeństwa informacyjnego jest również przepis art. 73 § 3 kpa, zgodnie z którym „W przypadku pism w formie dokutemu elektronicznego wnoszonych do organu administracji publicznej lub przez niego doręczanych organ może zapewnić stronie dostęp do nich w swoim systemie teleinformatycznym po identyfikacji strony w sposób określony w przepisach ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne”. Ustawodawca przewidział również wyraźnie możliwość doręczenia decyzji stronom na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej (art. 109 § 1 kpa)[21]. Również wśród przepisów kpa normujących postępowania uproszczone tj. wydawanie zaświadczeń (Dział VIII kpa) oraz skargi i wnioski (Dział VIII kpa) można odnaleźć rozwiązania przewidujące wykorzystanie nowoczesnych technik informatycznych. W myśl art. 217 § 4 kpa „Zaświadczenie wydaje się w formie dokumentu elektronicznego, opatrzonego bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu lub podpisem osobistym, jeżeli zażąda tego osoba ubiegająca się o zaświadczenie”. Z kolei z § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków wynika, że „Skargi i wnioski mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej, a także ustnie do protokołu”. Co więcej ustawodawca zaznaczył, iż zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi może być również sporządzone w formie dokumentu elektronicznego, przy czym w takim przypadku powinno być opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu (art. 238 § 1 kpa). Zatem ustawodawca nie tylko dostrzegł potencjał nowoczesnych środków łączności ale pozwolił na ich wykorzystywanie w toku postępowania administracyjnego. Równocześnie przyjęte rozwiązania zostały pomyślane w taki sposób, aby zapewnić jak największe bezpieczeństwo obrotu, a przede wszystkim zapewnić określone gwarancje podmiotom spoza administracji. Należy przy tym zauważyć, że ciągle po stronie organu administracji występuje zdecydowanie mniej możliwości, w których ustawodawca pozwala na odstępstwa na rzecz nowoczesnych środków łączności, a co więcej, aby wie-

lokalnie organ mógł z nich skorzystać wymagany jest wniosek strony lub uczestnika postępowania lub jego zgoda.

4. Czy więc już niebawem nastąpi zmierzch tradycyjnych form procedowania? Czy już tylko chwila dzieli nas od całkowitej rezygnacji z podejmowania czynności w tradycyjny sposób, a więc w formie „papierowej”? Czy Internet zdominuje również w sposób całkowity postępowanie administracyjne? Wydaje się, że takie zmiany przynajmniej w najbliższym czasie jeszcze nie nastąpią. Chociażby z tego powodu, że ciągle nie wszyscy ludzie – również w Polsce – mają ciągły i nieprzerwany dostęp do sieci internetowej, a co więcej potrzebne bardzo dobre i sprawdzone mechanizmy zapewniające bezpieczeństwo takich relacji[22]. Bez wątpienia jednak żyjemy w społeczeństwie informacyjnym, co więcej wszyscy już jesteśmy jego częścią. Szybkość z jaką dziś możemy docierać do informacji, w tym tych dotyczących administracji publicznej jest wprost zadziwiająca. Niemniej jednak ciągle nie można obyć się bez tradycyjnej książki, ponieważ jeszcze nie wszystko można odnaleźć w Internecie[23]. Niemniej jednak bez wątpienia również w postępowaniu administracyjnym dostrzec można zmiany, które są bez wątpienia odpowiedzią na zmieniającą się rzeczywistość, a co najważniejsze sprzyjają rozwojowi społeczeństwa informacyjnego.

PRZYPISY:

1. Ustawodawca przewidział bowiem możliwość uruchomienia postępowania administracyjnego zarówno na wniosek jak i z urzędu, zgodnie z treścią art. 61 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 267) - powoływanej dalej jako kpa – „Postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu”.
2. Zob. www.spoleczenstwoinformacyjne.pl
3. W Japonii powstał nawet plan utworzenia społeczeństwa informacyjnego jako cel narodowy na rok 2000.
4. Pojęcie to pojawiło się po raz pierwszy w latach 70-tych w pracach japońskich i amerykańskich uczonych i odzwierciedlało rzeczywistość tych krajów, w których istniała gospodarka informacyjna – czyli taka, w której 50% produktu krajowego brutto powstawało w obrębie szeroko rozumianego sektora informacyjnego, a większość siły roboczej stanowili pracownicy informacyjni.
5. Wskazuje się, że społeczeństwo staje się społeczeństwem informacyjnym, gdy osiąga stopień rozwoju wymagający stosowania nowych technik gromadzenia, przetwarzania, przekazywania i użytkowania informacji oraz wytwarza multimedialną strukturę temu służącą – chodzi o strukturę teleinformacyjną, która jest oparta na światłowodowych infostradach.
6. Por. doroszewski.pwn.pl/haslo/spoleczenstwo/ a także: doroszewski.pwn.pl/haslo/informacyjny/ doroszewski.pwn.pl/haslo/informacja/, a także chociażby definicje zgromadzone pod hasłem „społeczeństwo informacyjne” w wikipedii – które również wpisuje się w to pojęcie oraz podane tam źródła.
7. Zob. strona internetowa Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji.
8. Zob. strona internetowa Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji.

9. Dz. U. Nr 79, poz. 483 ze zm., powoływana dalej jako konstytucja lub ustawa zasadnicza.
10. Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm., powoływana dalej jako udiip.
11. Niemniej jednak ustawodawca wyraźnie zaznaczył, że ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji oraz w przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa - vide art. 5 ust. 2 in fine udiip.
12. Tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., Nr 197, poz. 1172 ze zm., dalej uogł.
13. Z treści art. 2a ust. 1 uogł „Dzienniki urzędowe wydaje się w postaci elektronicznej, chyba że ustawa stanowi inaczej”.
14. Zob. www.nsa.gov.pl w zakładce orzecznictwo.
15. Dalej CBOSA.
16. Należy przy tym zaznaczyć, że ustawodawca zdefiniował pojęcie strony postępowania w treści art. 28 kpa, zgodnie z którym „Stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązki”.
17. Dz. U. Nr 144, poz. 1204 ze zm.
18. Dz. U. Nr 64, poz. 565 ze zm., która weszła w życie w dniu 21 listopada 2005 r.
19. Takie rozwiązanie przewidział również ustawodawca w treści art. 91 § 3 kpa stanowiąc co następuje: „Jeżeli zachodzi prawdopodobieństwo, że oprócz wezwanych stron, uczestniczących w postępowaniu, mogą być jeszcze w sprawie inne strony, nieznane organowi administracji publicznej, należy ponadto o terminie, miejscu i przedmiocie rozprawy ogłosić w drodze obwieszczenia albo w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości”.
20. Zob. również rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 marca 2012 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy, Dz. U. z 2012 r., poz. 250.
21. Również postanowienia, od których służy stronom zażalenie lub skarga do sądu administracyjnego, doręcza się na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej (art. 125 § 1 kpa).
22. Takie bezpieczeństwo zapewnia bez wątpienia podpis elektroniczny (zob. ustawa z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym, Dz. U. Nr 130, poz. 1450 ze zm.) czy platforma bezpieczeństwa e-PUAP (zob. np. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2012 r., s. 306 - 307), niemniej jednak ciągle jeszcze nie są one na dużą skalę wykorzystywane w praktyce.
23. Choć wiele bibliotek skanuje swoje zbiory i są one dostępne w Internecie.